

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.140.2022.DDud

z dnia 25 listopada 2022 r.

Rada Gminy Maszewo

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIV/194/22 Rady Gminy Maszewo z dnia 26 października 2022 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Maszewo z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok w części § 12 ust. 1 uchwały w zakresie zdań: „W skład komisji konkursowej wchodzi trzech przedstawicieli Urzędu Gminy oraz dwóch przedstawicieli reprezentujących organizacje pozarządowe. W pracach Komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające wiedzę specjalistyczną w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2022 r. Rada Gminy Maszewo podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Maszewo z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2022 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wymienionej na wstępie istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt. 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a–2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327, 1812, 2490, dalej u.d.p.p.).

Stosownie do przepisów art. 5a ust. 1 i ust. 4 u.d.p.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zasady współpracy; 3) zakres przedmiotowy; 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2; 5) priorytetowe zadania publiczne; 6) okres realizacji programu; 7) sposób realizacji programu; 8) wysokość środków planowanych na realizację programu; 9) sposób oceny realizacji programu; 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Należy podkreślić, że uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 u.d.p.p. ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Zgodnie bowiem z przepisem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przekroczenie zatem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza również zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jest to zasada, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać § 12 ust. 1 uchwały, w którym Rada Gminy Maszewo postanowiła, że: „W skład komisji konkursowej wchodzi trzech przedstawicieli Urzędu Gminy oraz dwóch przedstawicieli reprezentujących organizacje pozarządowe. W pracach Komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające wiedzę specjalistyczną w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.”. Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 u.d.p.p. nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e u.d.p.p. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13). Należy podkreślić, że Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur (por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 208/14 oraz wyrok NSA z dnia 12 października 2017r. I OSK 2687/16).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na sposób ustalania jednostek redakcyjnych w badanej uchwale. Należy pamiętać, że wedle § 124a w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w

sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako ZTP) w celu systematyzacji przepisów aktu prawa miejscowego paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne. Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. W aktach prawa miejscowego wyjątkowo można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział. Dodatkowo § 62 ust. 1 ZTP określa zasady oznaczania jednostek systematyzacyjnych aktu normatywnego – rozdziały (oddziały) numeruje się cyframi arabskimi, a jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia – cyframi rzymskimi. Nazwa jednostki systematyzacyjnej powinna być złożona z trzech elementów: jej oznaczenia (określenia rodzaju), liczby porządkowej (numeru) oraz tytułu (szer. D. Szafrąński, Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami, Warszawa 2016). W przypadku badanej uchwały brakuje określania rodzaju jednostki systematyzacyjnej. Organ nadzoru zwraca również uwagę na dział I „Cel główny i cele szczegółowe programu”, który nie grupuje paragrafów, lecz ustępy. Co więcej można uznać, że jest on częścią § 1 badanej uchwały. Jest to ewidentny błąd legislacyjny.

W ocenie organu nadzoru wskazane naruszenia dotyczące legislacji nie mają charakteru kwalifikowanego, tym niemniej lokalny prawodawca powinien uwzględnić powyższe uwagi przy procedowaniu tego rodzaju uchwał.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli